

УПРАВЛІННЯ СУЧАСНИМ МІСТОМ

Зінчина О. Б., ст. викладач,

Мальцева О. О., студентка

*Харківський національний університет міського господарства
імені О. М. Бекетова, Україна*

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і віддаленою від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Сучасна парадигма «Нового державного менеджменту» («New Public Management») вимагає упровадження в практику державного управління основного принципу ефективної держави, а саме: влада має усвідомлювати себе не «над суспільством», а «разом із суспільством» (не суб'єкт-об'єктні, а партнерські стосунки). Тому надзвичайно важливим завданням для українського суспільства є реформування системи публічної влади згідно цього принципу.

Отже, метою даного дослідження є з'ясування місця і ролі системи місцевого самоврядування в сучасній державі, де державне управління здійснюється як публічне урядування або публічне адміністрування.

Іншими словами, як для України, так і для інших держав ця мета має реалізовуватись у контексті більш глибокого завдання, а саме: як створити ефективну систему влади і управління в державі, де міг би максимально реалізувати себе народ як джерело влади і людина та громадянин як джерело суспільного розвитку.

Не випадково в кінці 80-х – у першій половині 90-х років ХХ століття в Європі з'являється низка документів, що стосуються регіональної політики держави та розвитку місцевого самоврядування., наприклад, «Європейська Хартія місцевого самоврядування» (1985 р.); «Хартія про регіоналізм» Європейського парламенту» (1988 р.); «Європейська Хартія регіонального самоврядування» (1996 р.); «Декларація щодо регіоналізму в Європі», прийнята Асамблеєю Європейських регіонів (4 грудня 1996 р., м. Базель) тощо.

Основними перевагами на користь теорії і практики державної політики регіоналізму в цих документах вважається визнання того, що різноманіття регіонів щодо історичних, культурних, соціальних та

географічних умов є невичерпним багатством, що може слугувати загальному розвитку суспільства. Лише на рівні регіонів можна оптимально вирішувати окремі складні економічні та соціальні проблеми, що є власними проблемами регіонів; регіон є найбільш вдалою організацією для вирішення територіальних проблем. Саме регіони здатні взяти на себе відповідальність за розвиток тих галузей, де в них є перевага серед інших: зайнятість населення, захист навколишнього природного середовища, наука, туризм, окремі галузі економіки тощо.

Головне завдання політики регіоналізації – вирівнювання у розвитку усіх регіонів окремої держави на основі надання їм фінансової автономії, розширення повноважень та відповідальності.

Важливого значення у цьому процесі набуває і розвиток місцевого самоврядування. У 1985 році відкрита для підписання Європейська Хартія місцевого самоврядування [4]. Вона складається з

(1) преамбули;

(2) трьох частин.

У Преамбулі викладено мету Ради Європи щодо досягнення більшого єднання між її членами задля втілення в життя найкращих стандартів та ідеалів, а також визначено основні принципи щодо реалізації місцевого самоврядування.

У статті 3, пункти 2 і 3 дається визначення місцевого самоврядування.

Право на місцеве самоврядування вважається одним із суттєвих політичних прав громадян. Колективним суб'єктом (носієм) цього права є **територіальна громада** як сукупність фізичних осіб, поєднаних стійкими спільними потребами, що об'єктивно зумовлені проживанням цих осіб у межах певного населеного пункту (села, селища, міста).

Територіальна громада – це сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. На відміну від простої територіальної одиниці, поселення, яке має статус територіальної громади, наділяється певними правами. У першу чергу, це *право на самоврядування*.

Стаття 140 Основного Закону закріпила конституційну правосуб'єктність територіальної громади, визначивши, що саме їй належить право на здійснення місцевого самоврядування, і реалізується воно в самостійному вирішенні громадою питань місцевого значення в межах Конституції і законів України [5; 6]. Це конституційне положення вимагає формування та функціонування територіальної громади не як простої сукупності жителів певного населеного пункту, а як дієздатного суб'єкта, соціально і політично активного, самодостатнього з точки зору забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, спроможного на ефективне та відповідальне управління власними справами. Відповідно до цього можна виокремити основні ознаки територіальної громади:

а) **інтеграційна ознака**. Територіальна громада виступає як сукупність фізичних осіб, при чому законодавче застосування узагальнюючого терміну

«жителі» дає підстави включити до її складу не лише громадян України, але й іноземних громадян і осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах;

б) **територіальна ознака.** Громада формується як сукупність тих осіб, що пов'язані з територією певного населеного пункту фактом постійного проживання. Відповідно до цього визначаються просторові межі функціонування громади та основні види територіальних громад: територіальна громада села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл; територіальна громада селища; територіальна громада міста. Опосередковано Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує і на такий вид громад, як територіальна громада району в місті (ч. 5 ст. 6, ч. 4 ст. 16);

в) **інтелектуально-комунікативна ознака.** В територіальних громадах існує система різноманітних інтересів, соціальних зв'язків і відносин, їх дія призводить до утворення суспільної інфраструктури громади, до якої можна віднести різноманітні організаційні форми та інститути, спрямовані на задоволення потреб та інтересів членів громади, – громадські об'єднання, засоби масової інформації, органи самоорганізації населення, підприємства, організації, суб'єкти підприємницької діяльності тощо;

г) **функціонально-цільова ознака.** Територіальна громада має самостійні функції та компетенцію у вирішенні питань місцевого значення, що визначають особливе місце та роль цього суб'єкта в системі місцевого самоврядування.

З юридичної точки зору самоврядування – це вид управлінської діяльності, сутність якого полягає у свідомому впливі на волю людей з метою спрямування їхньої поведінки. Але якщо управління можна уявити як сукупність відносин між тими, хто керує (суб'єктами управління), і тими, чия поведінка піддається управлінській регуляції, то самоврядування – це управління, *суб'єкти й об'єкти якого збігаються*; відповідно, управляють і виступають в якості тих, ким управляють, одні й ті самі особи [2].

Важливою рисою місцевого самоврядування є те, що легітимація його керівних органів відбувається за безпосередньої чи опосередкованої участі територіальної громади. На відміну від місцевих органів державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування не призначаються центральною владою, а формуються безпосередньо членами територіальної громади – шляхом прямих виборів, або опосередковано – через уповноважених нею представників (депутатів, місцевих голів тощо).

Під справжнім самоврядуванням ми повинні розуміти особливу модель, за якої,

1) знайдено розумне співвідношення між професійно-представницьким управлінням і самоздійсненням людьми своїх потреб

2) суб'єкти будь-яких соціально значущих інтересів володіють дієвими засобами (насамперед, юридичними) реалізації та захисту своїх потреб;

3) інститути «чистого» управління й представництва (ті ж місцеві представницькі органи) діють у режимі націленості на постійне виявлення, справедливе узгодження (справедливе – для даного рівня розвитку суспільства) і стійке задоволення всіх наявних потреб суспільства [3].

Сучасні розвинуті країни світу мають різні моделі місцевого самоврядування [7]. Більш ліберальною щодо автономності, правового регулювання та виборності посадових осіб можна вважати англо-саксонську модель. Більш консервативними є континентальна модель, а також іберійська та комбінована моделі.

Англо-американській моделі притаманні значна автономія органів місцевого самоврядування; позитивний принцип правового регулювання діяльності цих органів (дозволено те, що не заборонено законом – принцип правової держави); відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, здійснення контролю через міністерства, суди; виборність низки посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Континентальна модель має відносно високий ступінь централізації, наявність вертикального підпорядкування; поєднання самоврядування і прямого державного управління на місцях; повноваження органів МС визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання (дозволено те, що дозволено законом).

Іберійська модель характеризується тим, що управління здійснюється обраними міською громадою представницькими органами місцевого самоврядування і відповідними головними посадовими особами; посадові особи одночасно є головами рад та їх виконавчих органів, вони затверджуються центральною владою як представники державної влади з правом контролю за діяльністю рад.

Комбінована модель виявляє ознаки англо-американської та континентальної моделей муніципального управління.

Усі наявні моделі місцевого самоврядування не суперечать Європейській Хартії; вони слугують не лише науковим підґрунтям для політико-правових реформ, а виступають як наукове обґрунтування тих систем управління на місцях, які вже історично склалися в певних країнах у результаті вольового політичного вибору.

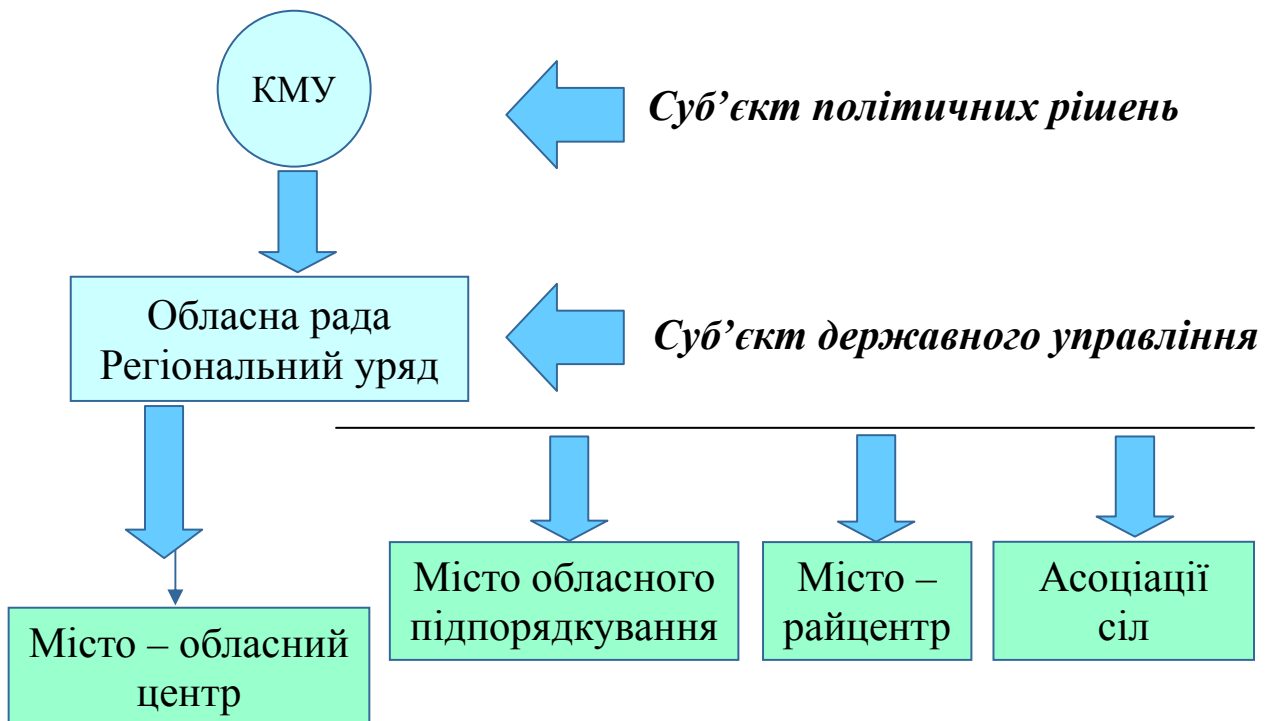
Сучасне усвідомлення як державної влади, так і місцевого самоврядування має розглядатися через призму пріоритетності загальнолюдських цінностей з домінуванням «людини», тому перші (органи здійснення державної влади) повинні розглядати їх у послідовності «народ» – «громада», а другі (органи здійснення місцевого самоврядування) – навпаки.

Сучасна політична наука розглядає місцеве самоврядування й як форму публічної влади, бо призначення його інститутів – виражати та захищати інтереси територіальної громади, регулювати взаємовідносини між різними соціальними групами, а також із державною владою. Це легітимна форма самоорганізації територіальної громади у її зв'язку з іншими суб'єктами суспільних відносин, зокрема, з суб'єктами державної влади. Місцеве

самоврядування є базовим рівнем формування програм та цілей суспільного розвитку [1].

Рівність перед законом, але правосуб'єктна нерівність держави та адміністративно-територіальної одиниці (чи народу та громади) спонукає до пошуку ефективних гарантій місцевого самоврядування. Обсяги самоврядних повноважень є предметом колізії між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Сутність колізії полягає, з одного боку, у потребі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб отримати більше повноважень, а це означає, що вони поглиблюють як децентралізацію, так і деконцентрацію державної влади, а з іншого, – у небажанні органів державної влади та їх посадових осіб «ділитися» компетенцією, насамперед, повноваженнями. Деконцентрація й децентралізація мають низку спільних моментів, оскільки є «двома різними видами переміщення владних повноважень із центру на місця». У найбільш загальному вигляді відмінність між ними полягає у тому, що *деконцентрація* – передання частини державних повноважень чиновникам, які призначаються із центру, а також поділення властей одного рівня, а *децентралізація* виявляється у передачі центром окремих владних повноважень місцевим (регіональним) органам самоврядування, самостійним публічно-правовим інститутам, які не входять до системи державної влади.

Загальнометодологічний підхід до вирішення колізії – інститут договору між відповідними суб'єктами щодо балансу інтересів чи навіть їх поєднання.



Горизонталь місцевого самоврядування

Рис. 1. Модель побудови системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні

З метою вирішення зазначених колізій, можна наважитись запропонувати модель побудови системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні, модернізуючи існуючі (рис.1).

Її основні переваги полягають в наступному:

- формування центрального рівня влади як суб'єкта прийняття політичних рішень (законотворчість, стратегічне управління, аналітика, збалансований розвиток територій тощо);

- формування обласного рівня влади як суб'єкта державного управління відповідно до європейської політики регіоналізації;

- побудова системи місцевого самоврядування як горизонталі (два рівня, якщо мати на увазі і обласну раду).

Таким чином, можна зробити висновки, що місцеве самоврядування становить одну із головних засад будь-якого демократичного ладу. Право громадян на участь в управлінні державними справами є визнаним демократичним принципом, і воно найбільш плідно може здійснюватися на місцевому рівні. Ефективне і близьке до громадян управління можуть забезпечити органи місцевого самоврядування, що наділені реальними функціями.

Захист і посилення місцевого самоврядування, укорінення його широкої автономії є важливим внеском у розбудову Європи на засадах демократії і децентралізації влади. В свою чергу органи місцевого самоврядування повинні володіти ресурсами, достатніми для здійснення ними власних завдань та функцій.

Досвід жодної країни світу не може бути автоматично перенесеним в Україну. Необхідно науково осмислити, розробити і упровадити власну систему місцевого самоврядування, максимально орієнтуючись на латентні смисли Європейської Хартії.

При цьому, слід реалізувати ідею мінімально необхідних послуг для громади (заклади освіти, охорони здоров'я, культури, робочі місця тощо), враховуючи специфічні особливості у функціонуванні та розвитку міських і сільських громад.

Таким чином може реалізуватись дійсна, справжня роль місцевого самоврядування у сучасному суспільстві, а саме:

- посередника між державною владою та громадянським суспільством, «місця зустрічі» інтересів населення громади і загальнодержавних інтересів;

- єдиного абсолютного виконавця послуг для громадян у здійсненні ними життєдіяльності;

- гаранта стабільності держави як соціальної системи та політико-правового інституту.

У цілому, органи місцевого самоврядування формуються за участі громадян; зорієнтовані на вирішення питань місцевого значення; функціонують у співпраці з органами державної влади; організаційно,

юридично і матеріально-фінансово автономні; утворюють інституційну систему публічної влади, через яку здійснюється народний суверенітет.

ЛІТЕРАТУРА

1. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості / М. О. Баймуратов // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / За ред. В. В. Кравченка. – Наук.-практ. посібник. – К.: Атіка, 2003. – 241 с.
2. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право [Текст]: навч. посіб. для вищ. навч. закл. / П. Д. Біленчук / Європейський ун-т управління, безпеки та інформаційно-правових технологій; Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі Юрблагодійконсалтинг. – К.: Атіка, 2001. – 304 с.
3. Головченко В. Конституційні принципи місцевого самоврядування / В. Головченко, О. Корпань // Право України. – 1998. – № 3. – С. 12–17.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Збірка договорів Ради Європи. Офіційне видання. – К.: Парламентське видавництво, 2000. – С. 187-199.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222. – К.: Вид. дім «Скіф», 2008. – 48 с.
7. Муніципальне право України: Підруч. / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 128 с.

Ілляшенко А.В., канд. наук з держ. упр., викладач,
Трофімцова Ю., студентка
Сумський державний університет, Україна

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ ПРОГРАМ ПРИВАТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Приватизація майна стала одним із найголовніших важелів впливу на розвиток соціально-економічної реформи в Україні. Місцеві програми приватизації є одним з головних напрямків приватизаційної стратегії держави, проте чітка реалізація запланованих програм передбачає ґрунтовного економіко-правового забезпечення, що, в свою чергу, потребує наукового аналізу.

Існує певна класифікація програм приватизації які визначають цілі та способи приватизації, та окреслюють конкретні планові завдання щодо зміни форми власності і забезпечення надходжень від продажу державних об'єктів до державного бюджету [2].

На наш погляд, сьогодні при розробці саме місцевої програми приватизації необхідно змінити загальні концептуальні підходи та враховувати ряд питань, які ставить на порядок денний сучасна логіка розвитку економіки України. Науковці окреслюють конкретні проблеми місцевих програм приватизації [3, с. 13]. Насамперед, це стосується